

政府法制工作 适用手册

《政府法制工作适用手册》编写组 编著

中国法制出版社

政府法制工作 适用手册

本书编写组

中国法制出版社

(京)新登字059号

责任编辑：郝建国

封面设计：龚景秋

政府法制工作适用手册

ZHENG FU FA ZHI GONG ZUO SHI YONG SHOU CE

编写/本书编写组

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷厂

开本/787×1092毫米32 印张/8.625 字数/186千

版次/1991年12月北京第1版 1991年12月北京第1次印刷

印数/00,001—15,000

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7—80083—019—5/D·17

(北京市文津街7号 邮政编码、100802) 定价：4.40元

本书编委会和编写人员名单

编委会顾问: 黄曙海

主任委员:	戴济书	袁恩庆	李为松	张灵汉	
委 员:	王忠尧	王有信	方万勤	刘汉固	刘 新
	刘洪琛	刘济民	许之景	孙振谦	汪一鸣
	陈天杰	陈志春	陈榕生	李超白	金 潮
	张耀宗	张志诚	杨永明	胡双向	杨文鸣
	侯炳伟	薄宝林	董焕章		

编写人员:	第一章	袁恩庆	
	第二章	倪子林	
	第三章	严 纲	李建新
	第四章	朱小斌	石伟强
	第五章	刘汉固	张永华
	第六章	姜广斌	王 方
	第七章	王大海	
	第八章	蔡峰影	

写在前面的话

政府法制是在我国加强社会主义民主和法制建设的热潮中应运而生、蓬勃发展的。这个概念的出现，只不过是近几年的事情。但是，随着改革开放的深入和发展，随着政府职能的转变，政府法制工作取得了长足的进步，日益成为整个政府工作的重要基础，成为加强社会主义民主和社会主义法制的关键环节。编写本书的目的，就是为了总结和交流经验，为改进政府法制工作和研究政府法制提供一些参考性的意见。

参加本书编写工作的是部分法制试点城市和计划单列城市政府法制机构的同志，他们在工作实践中备尝甘苦，也颇有心得。本书不想为政府法制工作构筑某种一成不变的框架，更不奢望为政府法制创造一种理论体系，只是老老实实在我们的做法和想法写出来，以求得有识之士的批评和指正。在本书中，我们虽然用了行政法学的一些概念和理论，但是我们坚定地认为，政府法制与行政法制是有区别的，随着政府法制工作的发展，政府法制的理论也一定会成熟起来。

在本书的编写过程中，武汉、广州、深圳等市人民政府的领导同志给予热情鼓励和大力支持，原国务院法制局副局长黄曙海同志应邀担任本书的顾问，高帆、汪永清同志参加了本书的讨论并为本书统稿和审定，在此一并表示感谢。

《政府法制工作适用手册》编写组

一九九一年八月

目 录

写在前面的话.....	(1)
第一章 总论	
第一节 政府法制工作概述.....	(1)
第二节 政府法制工作应当坚持的原则.....	(11)
第三节 政府法制工作的基本经验.....	(16)
第四节 加强政府法制工作建设.....	(21)
第二章 行政立法工作	
第一节 行政立法工作概述.....	(29)
第二节 行政立法体制.....	(33)
第三节 行政立法工作程序.....	(42)
第四节 行政立法技术.....	(57)
第三章 经济特区和经济技术开发区的行政立法	
第一节 经济特区和经济技术开发区行政立法 的概念和特征.....	(67)
第二节 经济特区和经济技术开发区行政立法 的基本原则.....	(71)
第三节 经济特区、经济技术开发区行政立法 现状和内容.....	(77)
第四节 加强经济特区和经济技术开发区的行 政立法.....	(84)

第四章 行政执法

- 第一节 行政执法的概念和特征.....(92)
- 第二节 行政执法的地位和作用.....(97)
- 第三节 行政执法的原则.....(102)
- 第四节 行政执法的分类.....(106)
- 第五节 行政执法的主体.....(110)
- 第六节 行政执法的依据.....(118)
- 第七节 行政执法管辖.....(124)
- 第八节 行政执法的程序和形式.....(129)
- 第九节 完善行政执法制度.....(134)

第五章 行政强制执行

- 第一节 行政强制执行的概念和特征.....(140)
- 第二节 行政强制执行的原则.....(145)
- 第三节 行政强制执行的种类和方法.....(147)
- 第四节 行政强制执行的主体.....(152)
- 第五节 行政强制执行的法律依据.....(157)
- 第六节 行政强制执行的条件.....(159)
- 第七节 行政强制执行的程序.....(160)
- 第八节 中国行政强制执行权的现状.....(163)
- 第九节 行政强制执行与行政处罚及其他行政
强制措施的区别.....(166)
- 第十节 行政强制执行的法律責任.....(170)

第六章 行政复议

- 第一节 行政复议概述.....(172)
- 第二节 行政复议的原则和依据.....(177)
- 第三节 行政复议的范围和管辖.....(183)

第四节	行政复议机构和行政复议参加人·····	(190)
第五节	行政复议程序与文书·····	(197)
第七章 行政应诉		
第一节	行政应诉概述·····	(208)
第二节	行政应诉的适格·····	(214)
第三节	委托代理与被告诉讼代理人·····	(220)
第四节	怎样应诉·····	(227)
第五节	行政应诉文书·····	(238)
第八章 政府法制工作机构		
第一节	政府法制工作机构的由来与发展·····	(245)
第二节	政府法制工作机构的任务和职责·····	(248)
第三节	政府法制工作机构的性质与作用·····	(253)
第四节	政府法制工作机构的设置·····	(258)
第五节	政府法制工作人员·····	(261)

第一章 总 论

第一节 政府法制工作概述

政府法制工作这一概念，是一九八七年四月国务院召开全国政府法制工作会议第一次正式提出来的。实际上，做为政府法制工作一项重要内容的行政立法，早在五十年代初期就已经有了开展。后来，由于“十年动乱”而被迫停止。党的十一届三中全会以来，在党中央“一手抓建设，一手抓法制”思想指引下，政府法制工作得到了恢复和加强，并出现了当前这样可喜的局面。政府法制工作发展到今天，它不仅只是行政立法，还包括行政执法、行政司法、行政法律监督、法制宣传教育和理论研究、队伍建设等几个方面的内容。研究政府法制工作概念及与政府法制工作有关的理论问题和实际问题，对全面深入开展政府法制工作，将起到重要的指导作用，具有深远的意义。

一、政府法制工作的概念和特征

（一）政府法制工作的概念

政府法制工作是指各级政府在管理国家政治、经济和社

会事务活动中，依照法定职权所进行的立法、执法和对立法、执法实施监督的工作。理解政府法制工作的这一概念，还应把握这样几点：第一，政府法制工作是我国社会主义法制建设的重要组成部分，是宪法和有关法律规定的政府工作的规范化、制度化和法制化；第二，政府法制工作是整个政府工作的重要基础，贯串于政府工作的全过程；第三，政府法制工作是政府为依法从事行政管理、经济管理和社会管理而制定法规、规章，执行法律、法规和规章，实施法制监督的活动；第四，政府法制工作是政府运用法律手段，体现人民意志，保证人民合法权益，规范和约束人们行为的一项工作；第五，政府法制工作包括政府“依法行政”和“以法行政”两层含义，前者是指政府做为一个行政主体，必须依照法律规定行使职权；后者是指政府有法定的行政权力，要求人们接受和服从这一权力。

（二）政府法制工作的基本特征

1.行政与法制相结合。政府法制工作既是政府工作的一部分，具有政府工作内容广泛，专业性强，注重效率的一般属性；又是社会主义法制工作的一部分，具有法制工作的一般属性，维护和保证法的统一性、规范性、权威性和强制性。就是说，政府法制工作既要保证政府在法律规定的范围内进行活动，又不能脱离政府工作实际，妨碍政府工作的开展，做到行政与法制相结合。

2.集行政立法、行政执法和行政法律监督于一体。根据宪法、地方人大和地方人民政府组织法以及有关法律的规定，国务院有制定法规权；国务院部委、省级人民政府，省会市、经国务院批准的较大的市的人民政府有制定规章权，各级

人民政府做为国家权力机关的执行机关又履行行政执法和对行政立法、行政执法实施监督的职责。行政立法、行政执法和对行政立法、行政执法的监督,集政府法制工作于一体,有利于这几项工作的相互照应、相互作用、相互制约和相互促进。

3. 执行性与创造性相统一。政府法制工作,一方面是各级政府具体执行法律、法规和规章的工作;另一方面又要在不与党、国家和人民利益相悖的情况下,创造性的工作,这一点在转变政府职能、深化改革和发展有计划商品经济的今天显得尤为重要。事实上,一些地方已经创造性地开展了政府法制工作,探索了路子,积累了经验,取得了显著的成绩。这是社会主义法制建设兴旺发达的表现。执行性与创造性这两个方面是相辅相成、不可分割的,后者只有以前者为根据才能有效地进行,前者也只有通过后者才能实现。

4. 稳定性与灵活性相补充。在社会主义初级阶段,客观要求完备的法制与之同步,而改革开放的不断深入以及由此引起社会关系的不稳定状态,又使法制不可能达到一种稳定的完备状态,表现为由不完备向完备或基本完备不断发展的过程,要求政府法制工作应有极大的适时性和灵活性。比如,在行政立法上,国家制定法律条件不成熟或暂时不成熟的,国务院可先制定法规,国务院部委和有立法权的地方人民政府也可先制定规章;中央立法条件不成熟的,地方可先行立法,以适应客观上的需要。同时,对于那些不完善的、不适用的或束缚改革开放和各项事业发展的法规、规章,也要及时清理、修改或废除。灵活性是在相对稳定基础上的灵活,朝令夕改,使人无所措手足,不利于安定。

5. 外部监督与内部监督相一致。目前,政府接受监督,

主要包括党的监督、权力机关监督、司法监督、群众监督、舆论监督和政府系统内部监督。政府法制工作，就是将这些内外监督通过法定的程序结合起来，发挥其综合功能，如行政复议工作不仅仅体现了公民、法人或其他组织对政府的监督，而且还体现了政府内部上级机关对下级机关的层级监督；行政诉讼工作，虽然是司法监督，但也离不开政府内部的层级监督与群众监督。

6. 指导与协调并重。政府法制工作是一项专业性很强的工作。有行政立法权的各级人民政府制定的法规、规章，大量的的是由这些政府的工作部门起草的，各级政府和政府工作部门还履行着行政执法职责，而且越是下级政府和下级政府工作部门行政执法的任务就越艰巨、越繁重、越具体、越复杂，特别是《中华人民共和国行政诉讼法》和《行政复议条例》的制定与实施，为政府法制工作增加了新的内容，行政机关已成为社会生活中最活跃的法律主体，加之行政管理工作广泛、复杂、多变，目前机构设置不尽合理，有些管理职责、权限和程序不明确、不完善，某些工作又缺乏权威性。在这种情况下，加强对基层政府法制工作的业务指导和同有关方面的协调是非常必要的。

政府法制工作这一新的概念，是改革开放深入发展和社会主义民主与法制建设不断加强的客观要求，是政府职能不断转变的必然产物。它在法学界得到了承认，在政府各级领导中得到了充分肯定和高度评价，在实际工作中得到了广泛应用。这一概念的提出，明确了国家行政机关在加强和健全社会主义法制建设中的地位、作用和应履行的职责，它标志着我国行政管理工作已经走上了规范化、法制化的道路。

二、政府法制工作的地位和作用

政府法制工作是整个政府工作的重要基础。政府工作涉及政治、经济和社会生活的各个方面，任务十分繁重。现代国家管理者的重要工作之一，就是要在总结经验教训的基础上，将解决同类性质问题的具体方法抽象成共同的行为准则，并严格实施。只有如此，才能从根本上提高政府工作效率。同时，只有政府工作有法可依，有章可循，才能有效保证党和国家基本政策的连续性和稳定性，使这种基本政策不因领导人的改变而改变，不因领导人的认识改变而改变。政府法制工作在整个社会主义法制建设和政府工作中占有十分重要的地位，起着不可缺少的作用，归纳起来主要有以下几点：

（一）政府法制工作是我国社会主义法制建设的重要组成部分。党的十一届三中全会以后，鉴于历史的教训，党和国家特别重视社会主义法制建设，并把加强社会主义法制建设写进了宪法、党章和党的历史性决议。党的十一届三中全会公报指出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这个制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到‘有法可依，有法必依，执法必严，违法必究’”（《坚持四项基本原则反对资产阶级自由化——十一届三中全会以来有关重要文献摘编》第3页）。邓小平同志指出：“搞四个现代化一定要有两手，一手是不行的。所谓两手，即一手抓建设，一手抓法制”（《坚持四项基本原则反对资产阶级自由化——十一届三中全会以来有关重要文献摘编》第333页）。江泽民同志也曾引用过古人的一段话：“小智者处事，大智者用人，睿智者立法。”

党的十三届七中全会又把“社会主义民主与法制建设进一步健全”列为我国第二步战略目标的基本要求之一。国务院领导曾多次指出：“政府法制工作很重要，今后一定要加强。”政府法制工作在整个社会主义法制建设中占有重要的地位和行政立法、行政执法、行政法律监督、法制宣传教育等工作方面，已经起到了越来越明显的不可替代的作用。以行政立法为例，自一九七九年以来，在全国人大及其常委会制定的99件法律中，有70%以上的草案是由国务院提出的；在各省、自治区、直辖市人大及其常委会制定的2100件法规中，有95%以上的草案是由各省、自治区、直辖市人民政府和省、自治区、直辖市经国务院批准的较大的市的人民政府提出的。至于有行政立法权的各级人民政府为实施法律、法规而制定的行政规章更是数以万计。由此可见，加强社会主义法制建设，离不开政府法制工作。

（二）政府法制工作是改革开放的有力保证。坚定不移地推进改革开放，是我国今后一个时期必须遵循的指导方针之一。经济体制改革的开拓性和政治体制改革的复杂性，需要政府法制工作特别是行政立法提供法律保障，以真正建立起适应改革开放需要的政治、经济秩序。党的十三大报告指出：“法制建设必须贯串于改革的全过程。应兴应革的事情，要尽可能用法律和制度的形式加以明确。这样才能形成政治、经济和社会生活的新规范，逐步做到：‘党、政权组织同其它社会组织的关系制度化，国家政权组织内部活动制度化，中央、地方、基层之间的关系制度化，人员的培养、选拔、使用和淘汰制度化，基层民主生活制度化，社会协商对话制度化。’”改革开放的深入进行，必然引起我国的政

治、经济、文化等方面和各种社会关系发生深刻的变化，必然要求做为上层建筑的法律给予确认和保障，带动法制建设的大发展，加速以宪法为基础的新的法律体系的建立，促进举国上下依法办事局面的形成，必然要求加强政府法制工作。法律在其调整的范围內，具有共同遵守的效力，改革中发生的各种关系的变化和取得的成果，运用法律手段加以调整和确认，既可避免引起行为的偏差，又可避免层次调节的“效率递减症”，还可巩固改革成果，使改革措施制度化和规范化，从而消除改革中各种消极、落后、僵化和破坏的因素。一些人乘机钻改革的空子，说明在改革中加强法制的必要性。导向性是法律本身固有的特征，在社会变革时期，充分发挥法律的导向作用来保证改革的顺利进行尤为重要。我国实行改革开放以来，从国务院、国务院部委到有行政立法权的地方各级人民政府，在搞活市场、搞活金融和搞活大中型企业以及企业租赁、承包、股份制、兼并、拍卖等方面制定发布了一大批法规、规章，加快了改革的步伐。

（三）政府法制工作是发展有计划商品经济不可缺少的手段。我国经济体制从产品经济转变为充满生机和活力的有计划商品经济，是一个伟大的转折。我们搞了三十多年的产品经济，形成了旧的一套传统观念、管理体制、经营方式、工作程序和思想作风。运用行政手段轻车熟路，运用经济手段也积累了一些经验，但运用法律手段仅仅是开始。在新旧体制交替的今天，虽然行政手段仍在起作用，有时还要强化，但是，只靠这种手段越来越显得不够了。应该是经济、法律、行政手段的综合运用，而法律手段对于解决当今发展经济中诸多矛盾和纠纷具有权威性、强制性、规范性和稳定

性的作用。一是运用法律手段管理经济，有统一的标准，能够确保宏观上控制，微观上搞活，有利于加强经济管理，鼓励发明创造和竞争，推动横向经济联合，促进科学技术进步，不断发展生产力和提高经济效益；二是运用法律手段管理经济，以法律为准绳处理经济关系问题，不但可以防止各说各有理，保证合情合理解决问题，还可以高效率地调整复杂的经济关系，避免和解决经济纠纷，为生产和流通开拓渠道；三是运用法律手段管理经济，可以有效地保障社会主义全民所有制、集体所有制和个体劳动者的经济权益不受侵犯，可以避免“以言代法”、“以权代法”现象的发生，把企业领导者从复杂的事务中解脱出来；四是运用法律手段管理经济，可以推动对外开放政策的实施，有助于扩大国际经济技术和贸易的发展。运用法律手段促进有计划商品经济的发展，是以各级政府转变管理职能为前提的。为此，在党和国家把制定并监督执行经济法规列为政府管理经济应履行的一项职责之后，党的十三届七中全会又把“综合配套地运用经济、法律和行政手段引导和调控经济的运行”列为国家经济管理的主要任务之一，强调“加快经济法制建设，促进经济调控的规范化、制度化”。要求政府从直接管理企业，逐步转变为间接控制；从微观干预，逐步转变为宏观指导；从单纯运用行政手段，逐步转变为既运用行政手段、经济手段，又运用法律手段。总而言之，政府职能的转变，有计划商品经济的发展，新的经济运行机制的建立，都离不开政府法制工作。

（四）政府法制工作是实现依法行政的有效途径。近年来，政府法制工作越来越被人们所重视，承担的任务越来越繁重复杂，特别是《中华人民共和国行政诉讼法》和《行政

复议条例》的颁布与实施，为政府工作提出了新课题、新内容和新要求，标志着政府法制工作已进入到一个新的历史阶段，促使政府尽快把各项工作纳入规范化和法制化的轨道，真正做到依法管理，依法行政。但是，当前仍存在一些问题。要巩固和发展政府法制工作的大好形势，切实解决存在的问题，不断提高政府依法行政的水平，保护公民、法人和其他组织的合法权益，就必须进一步加强政府法制工作。

（五）政府法制工作是依法治理的一个主要内容。依法办事、依法治国，是实现法治的具体体现。依法治国，就是要把国家的政治生活、经济生活和社会生活的主要方面，都纳入法制的轨道。目前，在我国“依法治国”、“依法治省”、“依法治市”、“依法治县”不只是一个口号或一般号召，在一些地方已经制订了规划并分步组织实施。从实际工作需要看，真正做到依法治理，至少要抓好立法、执法、法制宣传教育、司法和法律监督五项工作。依法治理是一项综合性、关联性、紧迫性、复杂性和长期性的社会系统工程。在依法治理这五个方面内容中，除了权力机关、司法机关承担的职责以外，大量的任务要由政府通过开展政府法制工作来完成。政府法制工作是依法治理的一个重要内容。离开政府法制工作，难以实现依法综合治理。

三、政府法制工作的内容和任务

政府法制工作主要包括两个方面的内容：一方面是政府如何运用法律手段管理国家行政事务，另一方面是政府如何运用法律手段规范自身的行为，两者是互相依存，互相促进的。总之，凡是政府根据宪法和法律规定应该管理的国家事